

Agnieszka Rybowska, Roman Jarosiewicz

Akademia Morska w Gdyni

WPLYW ŚRODKÓW UNIJNYCH NA ROZWÓJ TERENÓW WIEJSKICH

IMPACT OF THE EU FUNDS ON RURAL AREAS DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: programy unijne, rozwój, gmina

Key words: European Union programs, development, community

Synopsis. W opracowaniu przedstawiono sposoby wykorzystania funduszy unijnych przez dwie gminy z województwa pomorskiego. Pozyskane środki umożliwiły poprawę jakości dróg, rozbudowę parkingów, budowę boisk i ośrodków kultury. Wyniki badań wskazują, iż korzystanie z dotacji zależało od wielkości gminy oraz przedsiębiorczości i pomysłowości lokalnych władz samorządowych.

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało wiele zmian. Dotacje unijne umożliwiły rozwój państwa, poszczególnych jego regionów, zmiany w przemyśle i rolnictwie oraz liczne modernizacje. Wykorzystanie środków pochodzących z UE najczęściej związane jest z wielkimi projektami, wskazującymi na rozwój państwa. Jest to błędne podejście, gdyż fundusze bardzo często wykorzystywane są przez samorządy lokalne.

Istnieje kilka programów unijnych, które umożliwiają korzystanie z funduszy europejskich. Powszechnie uważano, iż Polska zaczęła korzystać z nich dopiero po wstąpieniu w szeregi członków UE. Nie jest to jednak zgodne z prawdą, gdyż kraj czerpał pewne korzyści będąc zaledwie kandydatem na członka UE. Umożliwiały to fundusze przedakcesyjne takie, jak: PHARE, ISPA, SAPARD, które realizowane były do dnia ustanowienia Polski członkiem Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 zaistniała możliwość finansowania przedsięwzięć sektora publicznego oraz prywatnego przez kilka nowych programów, np. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Sektorowy Program Operacyjny. Wymienione fundusze stanowiły podstawę do planowania oraz realizacji przedsięwzięć na poziomie lokalnym. Aspekt ten wykorzystywały gminy, które uzyskały możliwość pozyskiwania funduszy nie tylko z budżetów samorządów, ale również z zewnątrz w postaci funduszy strukturalnych Unii Europejskiej [www.fundusze-strukturalne.gov.pl].

Różne programy unijne miały odmienne cele. Jednym z bardziej popularnych programów przedakcesyjnych był SAPARD, który miał za zadanie wspieranie modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w kandydujących krajach z Środkowej Europy. Był to program przygotowany i zarządzany przez administrację polską. Jego programową podstawę stanowił sformułowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa [Siekierski 2002]. Jednym z założonych w programie działań było zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych oraz podwyższenie standardów życia na wsi. W ramach tego działania, gminy mogły ubiegać się o pomoc w ramach rozwoju i poprawy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, drogowej oraz energetycznej. Program PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies) „Spójność Społeczna i Gospodarcza” miał na celu zmniejszanie opóźnień i nierównomierności rozwoju regionów. Początkowo program skierowany był, jak wskazuje nazwa, do dwóch krajów oczekujących na akcesję. Jego popularność spowodowała, że w bardzo krótkim okresie mogło z niego korzystać już kilkanaście krajów (po 11 latach od utworzenia w 2000 roku – 17 krajów). W programie główny nacisk kładziono na promowanie aktywności gospodarczej i rozwiązywanie problemów społecznych, związanych z rynkiem pracy. W ramach programu zwracano również uwagę na restrukturyzację i rozwój infrastruktury. Jednocześnie wdrożenie programu miało za zadanie zaznajomić i przystosować wszystkie szczeble polskiej administracji do przyjęcia i alokacji środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Kolejny program przedakcesyjny – ISPA – służył do ujednoczenia poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w zakresie transportu i ochrony środowiska. Środki ISPA inwestowano w infrastrukturę kolejową i drogową w ramach krajowych sieci transportowych i ich połączenia z sieciami transeuropejskimi. W ramach ochrony środowiska, zgodnie z założeniami programu, finanse wykorzystano na dostosowanie do wymogów unijnych dostaw wody pitnej oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. Inwestowano także w utylizację odpadów i ochronę atmosfery.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Polska uzyskała możliwość korzystania z innych programów. ZPORR, który działał w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), służył zaplanowaniu pomocy wspólnotowej i stanowił gwarancję efektywnego jej wykorzystania. Wskazano w nim kierunku rozwoju Polski w początkowym okresie po akcesji [Sawicki 2004]. Głównym celem ZPORR jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności oraz przeciwdziałanie marginalizacji. Cele te miały obejmować obszary: wiejskie, podlegające restrukturyzacji, miejskie, przemysłowe i powojскоwe, mikroprzedsiębiorstwa oraz lokalna infrastrukturę edukacyjną. Projekty realizowane na obszarach wiejskich, a współfinansowane ze środków EFRR ukierunkowane były na infrastrukturę techniczną, kulturalną, turystyczną i ekonomiczną (związaną z tworzeniem miejsc pracy). Ponadto, zwracano uwagę na możliwości zagospodarowania terenu. Program ten był bardzo korzystny, gdyż wymagał niskiego (około 15%) wkładu własnego zainteresowanych. Stało się to przyczynkiem do częstego wykorzystywania środków finansowych, a inwestowanych najczęściej w rozwój lokalny.

Sektorowe Programy Operacyjne a szczególnie: Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich ukierunkowane były na rozwój obszarów wiejskich. Ich głównym celem była odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego. W ramach inwestycji finansowanych z funduszy programu odnawiano i wyposażano obiekty pełniące funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe. Inwestowano również w odnowę obiektów zabytkowych, ich adaptacji na cele publiczne. Pozyskane środki finansowe przeznaczano na modernizację przestrzeni publicznej we wsi. Dzięki temu powstało wiele parków, skwerków zieleni, placów zabaw.

Ostatnie lata, w których Polska korzystała z przywilejów członka UE, zaowocowały zauważalnymi zmianami w kraju. Niestety zmiany te są nieporównywalne we wszystkich regionach. Ich dynamika w dużej mierze zależała od przedsiębiorczości i otwartości na propozycje UE władz lokalnych.

Celem przeprowadzonych badań było wykazanie wpływu funduszy unijnych na rozwój gminy.

Metodyka badań

Badania wykorzystania środków unijnych i ich wpływu na rozwój regionu przeprowadzono w dwóch celowo wybranych gminach województwa pomorskiego: Sierakowice oraz Czarna Dąbrówka. Datująca swoje powstanie na połowę XVI w. wieś Sierakowice znajduje się w środkowej części województwa pomorskiego w powiecie Kartuszy, w samym centrum Szwajcarii Kaszubskiej. Jest to bardzo korzystne położenie pod względem walorów turystycznych, jak i infrastruktury komunikacyjnej. Zamieszkiwana jest w większości przez rodowitych Kaszubów. Zasięgiem gmina obejmuje ponad 180 tys. km² i położonych na tym obszarze około 30 miejscowości wiejskich, zamieszkałych przez ponad 16 tys. osób. Gmina Czarna Dąbrówka jest położona w bezpośrednim sąsiedztwie gminy Sierakowice. Do 1998 r. gmina ta należała do województwa śląskiego. Zamieszkuje ją około 6 tys. mieszkańców. Na uwagę zasługują szczególnie walory środowiskowe gminy, które stwarzają ogromne możliwości dla rozwoju turystyki. Obie gminy stanowią przykład samorządowego gospodarowania po przystąpieniu Polski do UE [www.sierakowice.pl].

Sondażowe badania przeprowadzono przy wykorzystaniu dwóch metod bezpośrednich: pogłębiennego wywiadu niestandardyzowanego oraz obserwacji. Wywiad oparto o autorski niestandardyzowany kwestionariusz wywiadu, który składał się z 27 zapisanych pytań otwartych (co wynika z metodyki). Ze względu na jakościowy charakter badań wyniki przedstawiono opisowo. Wywiad przeprowadzono w celowo wybranej grupie pracowników i mieszkańców gmin. Obie badane populacje liczyły po 10 przedstawicieli każdej gminy.

Wyniki badań i ich omówienie

Gmina Sierakowice korzystała z funduszy unijnych przed i po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, przy tym z programów przedakcesyjnych 4-krotnie. Fundusze te przeznaczono na rozbudowę infrastruktury drogowej oraz przygotowanie dokumentacji do przedsięwzięć realizowanych w kolejnych latach. Duże znaczenie w zmianach miał program SAPARD, z którego środki finansowe wykorzystano do budowy i modernizacji dróg oraz tworzenia infrastruktury towarzyszącej tj. parkingów, ścieżek dla pieszych i rowerów. W ramach projektu wykonywano również instalacje wodno-kanalizacyjne. Sfinansowano również budowę traktu pieszego, parkingu i infrastruktury towarzyszącej na terenie parku gminnego w Sierakowicach. W ramach programu PHARE gmina pozyskała środki na realizację projektu „Rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sierakowicach dla uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej zlewni rzek Słupi i Łupawy”. Środki unijne pokryły 75% kosztów całej inwestycji. Przystąpienie Polski do UE umożliwiło gminie podjęcie kolejnych planów i wyzwań. Władze gminy wykorzystywały środki do realizacji różnych projektów. Do najważniejszych z nich należały budowa: obiektu kulturalno-socjalnego z zapleczem administracyjnym, gimnazjum w Sierakowicach, boisk sportowych wraz infrastrukturą

towarzyszącą, przebudowę gminnego ośrodka kultury w Sierakowicach, wyposażenie sal komputerowych w wybranych szkołach. W ramach projektu powstawały drogi o zasięgu powiatowym, na budowę których Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oferował 75% całkowitego kosztu przedsięwzięcia. Kolejnym dużym projektem, wymagającym dużych nakładów finansowych był „Zintegrowany rozwój Szwajcarii Kaszubskiej jako regionu atrakcyjnego turystycznie”, w którego realizację zaangażowanych było osiem gmin. Reasumując wszelkie przedstawione realizacje, gmina uzyskała z UE prawie 8 mln zł. Wkład własny gminy wynosił około 25% kosztów inwestycji. Zmiany miały na celu poprawę jakości życia mieszkańców gminy, ułatwienie tworzenia nowych miejsc pracy, zmniejszenie różnicy rozwoju ekonomicznego między terenami miejskimi i wiejskimi. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury drogowej wpłynęła na wzrost mobilności mieszkańców. Jednocześnie zwiększono bezpieczeństwo ruchu drogowego, co szczególnie ważne było przy dojeździe i dowozie dzieci do szkół. Zwiększyła się możliwość obsługi transportu zbiorowego (PKS). Jednocześnie budowa nowych dróg umożliwiła sprawniejszą komunikację wewnątrz gminy, co przełożyło się na rozwój lokalnego handlu. Kolejnym celem było ograniczenie emisji spalin i ograniczenie hałasu, co stanowiło podstawę do zwiększenia atrakcyjności turystycznej malowniczych terenów. Rozwój turystyki, a szczególnie agrobiznesu umożliwił tworzenie nowych miejsc pracy w obsłudze turystów, w małej gastronomii. Władze dobrze prosperującej gminy mają kolejne plany rozwoju. Główny nacisk położono na rozwój infrastruktury turystycznej. Zaplanowano poszerzenie sektora usług agroturystycznych, budowę stacji żeglarskiej oraz kąpieliska na jeziorze Gowidlińskim. Na uwagę zasługuje projekt „Wędrowny Uniwersytet Ludowy – przystanek Sierakowice” współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a mający na celu przeszkolenie kobiet z terenów gminy pod kątem organizowania wypoczynku w obszarach wiejskich. Celem dodatkowym była aktywizacja zawodowa kobiet oraz poprawa konkurencyjności gminy w zakresie świadczenia usług turystycznych. Projekt był optymistycznie przyjęty przez potencjalne kursantki. Pozyskanie środków unijnych wpłynęło nie tylko na rozwój gospodarczy gminy, ale również społeczny. Wiele wskaźników świadczących o rozwoju społecznych pokrywa się wzrostem gospodarczym. Główne zmiany dotyczyły powstawania nowych miejsc pracy. Jednak z punktu widzenia zmian w społeczeństwie, o wiele bardziej istotne są zmiany w mentalności mieszkańców. Miało to chociażby swój wyraz w sceptycznym podejściu mieszkańców do przystąpienia Polski do UE, a w późniejszym okresie co do pozyskiwania z niej funduszy. Postawa taka zmieniła się w momencie kiedy rolnicy otrzymali dotacje do posiadanego areалу. Poprawa infrastruktury drogowej, wzrost zaufania społecznego i obserwowane wzmoczone działania władz gminy pociągnęły za sobą rozwój przedsiębiorczości, a w następstwie wzrost przyrostu naturalnego, który obecnie jest jednym z największych w województwie (12,53 ‰). W porównaniu z położoną niedaleko Gdynią, która uznawana jest za symbol przedsiębiorczości, gmina Sierakowice wypadła zdecydowanie lepiej. W Gdyni przez ostatnie lata notowano ujemny przyrost naturalny oraz ujemny wskaźnik migracyjny.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w gminie Czarna Dąbrówka. Zdecydowanym walorem tej gminy jest malowniczy krajobraz, urozmaicony jeziorami rynnowymi, przy których powstało wiele campingów i pól namiotowych. Taki stan sprzyja rozwojowi turystyki. Niestety zabrakło tutaj przedsiębiorczych działań władz gminy. W przeciwieństwie do sąsiadującej gminy Sierakowice, Czarna Dąbrówka w nikłym zakresie skorzystała z dobrodziejstwa funduszy unijnych. Skorzystano tutaj głównie z programów przedakcesyjnych. Pozyskane fundusze przeznaczono na budowę drogi oraz założenie sieci kanalizacyjnej w mniejszych miejscowościach w gminie. Pozyskane środki zamykały się w kwocie około 2 mln zł. Po przystąpieniu Polski do UE sytuacja w tej gminie nie ulegała zmianie. W latach 2004-2006 Czarna Dąbrówka zrealizowała projekty na łączną kwotę w niewielkim stopniu przekraczającą 1 mln zł, przy tym wkład własny gminy wynosił 20%. W ramach pomocy unijnej zrealizowano kilka projektów: zagospodarowanie terenu przy jeziorze w Czarnej Dąbrówce, budowa kompleksu rekreacyjno-sportowego w Nożynie, budowa boiska sportowego wraz z placem zabaw. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być brak w Urzędzie Gminy osoby odpowiedzialnej za pozyskiwanie środków unijnych. Jako kolejną przyczynę można wskazać brak planów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju gminy. Jednocześnie obserwowano znikome działania mające na celu przyciągnięcie inwestorów zewnętrznzych, a nawet turystów. W ostatnim czasie pojawiły się nowe plany, na realizację których gmina chce pozyskać środki unijne. Najważniejsze z nich to: budowa centrum turystycznego, budowy dróg, skanalizowanie i podłączenie do oczyszczalni wybranych miejscowości, ukończenie kompleksu rekreacyjnego w Czarnej Dąbrówce i zagospodarowanie osiedla wiejskiego w teże miejscowości. Dotychczasowe dokonania urzędników tej gminy nie pozwalają na stwierdzenie, iż gmina wykorzystwała potencjał funduszy unijnych i swoimi decyzjami przyczyniła się do jej rozwoju. Niepokoii fakt, iż planowane projekty nie wykorzystują naturalnego potencjału gminy, jakim jest turystyka. Świadczyć to może o tym, iż urzędnicy nie doceniają tego potencjału, który dobrze wykorzystany mógłby stać się kołem zamachowym tamtejszej gospodarki.

Porównując dokonania gmin Czarna Dąbrówka i Sierakowice, dostrzec można różnicę w podejściu do środków unijnych, jak również w skali ich pozyskania.

Podsumowanie i wnioski

Na przykładzie dwóch sąsiadujących ze sobą gmin, znajdujących się w tym samym województwie, wykazano wpływ środków unijnych na intensywność ich rozwoju. Prężnie rozwijająca się gmina Sierakowice może stanowić bardzo dobry przykład dla wielu innych gmin w Polsce. Intensywny rozwój, liczne zmiany możliwe były dzięki przedsiębiorczości władz i dobremu zaplanowaniu rozwoju gminy. Na uwagę zasługuje odważne i częste sięganie po fundusze unijne pochodzące z różnych programów przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Czynnika tego zabrakło w mniejszej gminie Czarna Dąbrówka. Obserwowanie poczyniń w tej gminie wskazuje na konieczność wytyczenia ściśle sformułowanych celów i ścieżek rozwoju poszczególnych miejscowości i kompleksowo całej gminy. Nie można zapomnieć o istotnej roli odpowiednio przygotowanych, otwartych na zmiany i twórczych urzędników.

Odpowiednio wykorzystywane środki unijne pozwalają na realizowanie założonych planów rozwoju gminy. Przykład badanych gmin dowodzi, że fundusze wpływają na rozwój gospodarczy (drogi, parki, ośrodki kultury, nowe miejsca pracy, rozwój turystyki i przedsiębiorczości) oraz społeczny (wzrost zaufania do władz lokalnych i międzynarodowych, wzrost populacji, zwiększone migracje).

Na podstawie badań można sformułować kilka wniosków.

1. Korzystanie z programów unijnych niesie za sobą wiele korzyści, nie zawsze docenianych przez lokalne władze i mieszkańców. Należy edukować oraz przekonywać społeczności do korzystania z możliwości rozwoju zarówno gospodarczego, jak i społecznego.
2. Samorządy lokalne powinny przygotowywać urzędników do twórczego myślenia, otwartego na korzystanie ze środków, które oferuje UE, a mających na celu rozwój regionu.
3. Środki finansowe są wykorzystywane w bardzo różny sposób w zależności od gminy. Należy rozpropagować osiągnięcia gminy Sierakowice, która może stanowić wzór i zachętę do naśladowania.

Literatura

Sawicki B. 2004: Miejsce turystyki wiejskiej w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego. [W:] Absorbacja unijnych środków finansowych wspierających rozwój obszarów wiejskich (red. M. Wójcik). Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce.

Siekierski J. 2002: Rolnictwo i wieś polska wobec współczesnych wyzwań rozwojowych i integracyjnych. Wyd. MWSE, Tarnów.

[www.fundusze-strukturalne.gov.pl].

[www.sierakowice.pl].

Summary

The paper presents ways how the EU funds were used by the two rural communities in Pomerania province. Acquired funds enabled the improvement of the quality of roads, expansion of parking lots, building playgrounds and cultural centres. The results of research indicate that the use of the support depended on the size of community and local authorities' entrepreneurship and ingenuity.

Adres do korespondencji:

dr inż. Agnieszka Rybowska
Akademia Morska w Gdyni
Katedra Handlu i Usług
ul. Morska 83
81-225 Gdynia
e-mail: aga@am.gdynia.pl